COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.12.2008
SEC(2008) 2945 C6-0477/08

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

bij het

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten

Samenvatting van de effectbeoordeling

{COM(2008) 815 definitief}
{SEC(2008) 2944}

1. INLEIDING

Het aannemen van het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2003/9/EG van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (hierna "de richtlijn opvangvoorzieningen" genoemd) was als een van de strategische initiatieven van de Commissie opgenomen in haar werkprogramma voor 2008[1].

Teneinde de tweede fase van de asielwetgeving voor te bereiden, waartoe in het Haags programma[2] wordt opgeroepen, is de Commissie gestart met de evaluatieprocedure betreffende de resultaten van de eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (hierna "het CEAS" genoemd), waartoe onder andere de kwestie van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers behoort.

In dat verband heeft de Commissie op 26 november 2007[3] een verslag uitgebracht (hierna "**het evaluatieverslag**" genoemd) over de omzetting en toepassing van de richtlijn door de lidstaten, waarin wordt aangegeven op welke gebieden de bestaande bepalingen moeten worden verduidelijkt en/of verder geharmoniseerd. Daarnaast stelde de Commissie in juni 2007 **een groenboek** voor om belanghebbenden te raadplegen over de mogelijke opties voor de tweede fase van het CEAS, onder meer met betrekking tot de opvang van asielzoekers. Ten slotte vonden verschillende deskundigenvergaderingen plaats met lidstaten, de UNHCR, NGO's en academici om de belangrijkste probleempunten te identificeren die in de tweede fase van de asielwetgeving moeten worden aangepakt.

De kwesties die aan de orde zijn gesteld en de voorstellen die zijn gedaan in het kader van de raadpleging dienden als uitgangspunt voor deze effectbeoordeling.

2. STAND VAN ZAKEN EN PROBLEMEN

Op het gebied van opvangvoorzieningen voor asielzoekers zijn de volgende problemen geconstateerd:

- De richtlijn opvangvoorzieningen garandeert niet steeds de geschikte normen voor het behandelen van asielzoekers, met name op het gebied van:

– toegang tot de arbeidsmarkt;

– niveau en vorm van materiële opvangvoorzieningen;

– voorzien in de behoeften van kwetsbare personen;

– bewaring;

– werkingssfeer van de richtlijn.

- Verschillende normen voor de behandeling van kwetsbare asielzoekers en kwetsbare eigen onderdanen kunnen leiden tot discriminatie.
- Het gebrek aan geharmoniseerde opvangvoorzieningen kan secundaire asielstromen doen toenemen, hetgeen de nationale diensten en de asielzoekers zelf onnodig onder druk zet.

---

1 COM(2007) 640.

2 Het Haags programma: Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, aangenomen op 5 november 2004.

3 COM(2007) 745.

In de effectbeoordeling wordt bovendien geanalyseerd hoe de situatie zich zou ontwikkelen, als er geen actie op EU-niveau wordt ondernomen. De conclusie is dat de huidige problemen zouden aanhouden en dat actie door de EU bijzonder wenselijk is.

3. BELEIDSDOELSTELLINGEN

De **algemene doelstellingen** van de tweede fase van het CEAS met betrekking tot de richtlijn opvangvoorzieningen zijn: zorgen voor betere behandelingsnormen voor personen die internationale bescherming nodig hebben en ertoe bijdragen dat het fenomeen van de secundaire stromen wordt teruggedrongen.

De nieuwe richtlijn zal met name zorgen voor de realisatie van de volgende specifieke doelstellingen:

I) de toegang tot de arbeidsmarkt vergemakkelijken;

II) vaststellen van gepaste normen voor materiële opvangvoorzieningen;

III) waarborgen dat op gepaste wijze rekening wordt gehouden met de behoeften van kwetsbare groepen;

IV) waarborgen dat bewaring alleen in uitzonderlijke gevallen wordt toegepast en de juridische waarborgen voor in bewaring gehouden asielzoekers versterken;

V) de werkingssfeer van de richtlijn duidelijk afbakenen.

4. BELEIDSOPTIES

Gelet op de uiteenlopende aard van bovengenoemde specifieke doelstellingen, worden in de effectbeoordeling voor elke doelstelling afzonderlijke beleidsopties voorgesteld. De voorkeursoptie is vastgesteld door de voor elke specifieke doelstelling geselecteerde voorkeursopties te combineren.

4.1. Status quo

Het bestaande rechtskader zou ongewijzigd blijven en lopende activiteiten in de lidstaten zouden worden voortgezet.

De Commissie zou blijven toezien op de uitvoering van de richtlijn opvangvoorzieningen.

4.2. Voorkeursoptie

Gelet op de complexiteit van de voorgestelde beleidsopties is deze samenvatting beperkt tot een opsomming van de belangrijkste onderdelen van de voorkeursoptie. De voorkeursoptie bestaat zowel uit **wetgevende opties** als uit opties die erop gericht zijn de **praktische samenwerking** tussen de lidstaten te **bevorderen**.

Met betrekking tot:

- **de werkingssfeer van de richtlijn**, bestaat de voorkeursoptie erin:

– te verduidelijken dat de richtlijn van toepassing is op alle soorten asielprocedures (inclusief het Dublinsysteem) en op alle geografische gebieden en voorzieningen waarin asielzoekers worden gehuisvest (inclusief bewaring);

– te waarborgen dat aanvragers van subsidiaire bescherming eronder vallen.

- **toegang tot de arbeidsmarkt**, bestaat de voorkeursoptie erin:

– de termijnen die de toegang tot arbeid beperken, te verkorten;

– te beletten dat op nationaal niveau aan de arbeidsmarkt voorwaarden worden opgelegd die het recht op werk van asielzoekers kunnen inperken.

De voorkeursoptie inzake praktische samenwerking die de geprefereerde wetgevende optie aanvult, voorziet in de uitwisseling van beproefde methoden, binnen het EURASIL-kader, in verband met arbeidsbeperkingen om de toegang verder te vergemakkelijken; de traditie van lidstaten om geen werkvergunningen te eisen en/of rechtstreekse toegang tot werk mogelijk te maken kan bijvoorbeeld worden voorgesteld naast die van lidstaten die op dit gebied striktere maatregelen toepassen.

- **de bewaring van asielzoekers**, bestaat de voorkeursoptie erin:

– ervoor te zorgen dat bewaring doorgaans wordt vermeden en alleen in uitzonderlijke gevallen wordt gebruikt;

– een aantal procedurele waarborgen voor asielzoekers in bewaring in te voeren, zoals het recht om geïnformeerd te worden over de gronden van de bewaring en over de mogelijkheden om de beslissing over de bewaring voor een nationale rechterlijke instantie aan te vechten;

– te voorzien in bewaringsomstandigheden die rekening houden met de kwetsbare situatie van personen met bijzondere behoeften, met name kinderen en slachtoffers van foltering;

– te bepalen dat minderjarigen niet in bewaring worden gehouden tenzij in hun eigen belang, terwijl bewaring van niet-begeleide minderjarigen in geen geval is toegestaan;

– een systeem van periodieke herziening in te voeren om de bewaring te controleren.

De voorkeursoptie inzake praktische samenwerking die de geprefereerde wetgevende optie aanvult, voorziet in de uitwisseling van beproefde methoden, binnen het EURASIL-kader, met de lidstaten die alternatieve maatregelen toepassen voor bewaring (bijvoorbeeld een borgsom, een borgstelling, enz.)

- **materiële opvangvoorzieningen**, bestaat de voorkeursoptie erin:

– een kwantitatieve benadering te volgen met betrekking tot het beginsel van 'goede materiële opvangvoorzieningen' door een maatstaf in te voeren, namelijk het minimumniveau van sociale bijstand voor nationale onderdanen;

– de lidstaten een verslagleggingsverplichting op te leggen om onder meer toezicht te houden op het niveau van aan asielzoekers verleende bijstand;

– te waarborgen dat de intrekking of beperking van opvangvoorzieningen door nationale autoriteiten in overeenstemming is met het beginsel van een toereikende levensstandaard en dat het recht bestaat om dergelijke besluiten aan te vechten.

De voorkeursoptie inzake praktische samenwerking die de geprefereerde wetgevende optie aanvult, voorziet in de uitwisseling van beproefde methoden, binnen het EURASIL-kader, om te zorgen voor betere normen inzake materiële opvangvoorzieningen en daarbij ook rekening te houden met de opvangcapaciteit van de lidstaten; in het bijzonder kunnen ideeën worden uitgewisseld over de wijze waarop de behoeften van asielzoekers beter kunnen worden gekanaliseerd via opvangcentra of over de wijze waarop kan worden gegarandeerd dat bij huisvesting rekening wordt gehouden met leeftijd- en genderoverwegingen en het recht op privacy en het gezinsleven worden geëerbiedigd.

- **personen met bijzondere behoeften**, bestaat de voorkeursoptie erin:

– ervoor te zorgen dat mechanismen worden ingevoerd waarmee bijzondere behoeften adequaat kunnen worden vastgesteld en waarmee zo nodig toezicht kan worden gehouden op individuele gevallen;

– de toegang tot onderwijs voor minderjarigen te vergemakkelijken;

– de lidstaten de verplichting op te leggen om geslachtsgebonden misdrijven in opvangcentra te voorkomen;

– de betekenis van belangrijke begrippen uit de huidige richtlijn te verduidelijken, zoals 'noodzakelijke medische of andere zorg' en 'essentiële behandeling van ziekten';

– de verplichting op te leggen om personeel dat in contact komt met slachtoffers van foltering of verkrachting, een passende opleiding te geven.

De voorkeursoptie inzake praktische samenwerking die de geprefereerde wetgevende optie aanvult, voorziet in:

– de regelmatige uitwisseling van beproefde methoden, binnen het EURASIL-kader, betreffende de behandeling van kwetsbare groepen, met name om te garanderen dat bijzondere behoeften proactief worden vastgesteld, om zo nodig de toegang tot een adequate behandeling te garanderen en om te garanderen dat personeel dat met kwetsbare groepen in contact komt, de passende opleiding krijgt;

– praktische samenwerking binnen het EURASIL-kader die kan bijdragen tot het opstellen van een EU-handboek waarin beproefde methoden op EU-niveau kunnen worden verzameld betreffende de opleiding van personeel dat in contact komt met kwetsbare groepen, richtsnoeren voor het vaststellen van bijzondere behoeften, huisvesting van kwetsbare personen, enz.

De **belangrijkste voordelen** van de voorkeursoptie zijn:

- zij garandeert **betere normen** voor de behandeling van asielzoekers (gemakkelijker toegang tot de arbeidsmarkt, procedurele waarborgen voor personen in bewaring, betere normen voor de behandeling van kwetsbare groepen, enz.) in overeenstemming met het internationale recht, met name het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind en het Handvest van de grondrechten van de EU;

- zij leidt tot **verdere harmonisatie** van de opvangvoorzieningen via een wetgevende actie alsook tot betere maatregelen van praktische samenwerking en bevordert op die manier gelijke behandelingsnormen in de gehele EU en zorgt voor een alomvattende benadering inzake opvangvoorzieningen.

Wat de belangrijkste gevolgen betreft:

- Zorgen voor betere normen inzake opvang zal algemene positieve gevolgen hebben voor asielzoekers wat de eerbiediging van hun grondrechten betreft. Met name zal het recht op vrij verkeer worden versterkt door te bepalen dat bewaring alleen mogelijk is in uitzonderlijke gevallen en dat niet-begeleide minderjarigen niet in bewaring worden genomen; het vergemakkelijken van de toegang tot de arbeidsmarkt zal asielzoekers minder afhankelijk maken en hen helpen zich in de lidstaat van opvang te integreren; kwetsbare groepen zullen adequater worden behandeld door ervoor te zorgen dat hun behoeften naar behoren en tijdig worden vastgesteld en dat toegang tot een passende behandeling beschikbaar is; ten slotte kan het uitwisselen van beproefde methoden en het vaststellen van richtsnoeren op alle relevante gebieden inzake opvangvoorzieningen een zeer nuttig instrument zijn om ervoor te zorgen dat in de gehele EU de best mogelijke normen worden toegepast;

- door te streven naar gelijke behandelingsnormen in de gehele EU, met name inzake bewaring, materiële opvangvoorzieningen en toegang tot de arbeidsmarkt kunnen de voorgestelde maatregelen ertoe bijdragen dat het fenomeen van de secundaire stromen wordt teruggedrongen. Praktische samenwerking kan ook bijdragen tot het vaststellen van gemeenschappelijke praktijken op het gebied van opvang van asielzoekers, vooral wat de behandeling van kwetsbare groepen betreft, via de vaststelling van een EU-handboek met beste procedures en beleidskeuzes die door alle lidstaten moeten worden toegepast.

Wat de financiële haalbaarheid betreft:

- Om aan de nieuwe richtlijn te voldoen, zouden financiële inspanningen nodig zijn in verband met:

– de materiële opvangvoorzieningen, om het beleid af te stemmen op de in de nieuwe richtlijn vastgestelde maatstaven;

– de behandeling van kwetsbare personen, om op nationaal niveau mechanismen in te voeren om bijzondere behoeften vast te stellen;

– het garanderen van toegang tot gezondheidszorg voor kwetsbare personen onder dezelfde voorwaarden als die welke voor nationale onderdanen gelden;

- de beoogde maatregelen om sneller toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt zouden kunnen leiden tot besparingen voor de lidstaten. Dat kan worden toegeschreven aan het feit dat asielzoekers minder afhankelijk zouden worden en zo aanvullende welzijnssteun zou kunnen worden vermeden. Zij zouden bovendien leiden tot meer belastingontvangsten voor de lidstaten via de belasting op arbeid;
- ervoor zorgen dat bewaring alleen in uitzonderlijke gevallen wordt toegepast, zou ook tot besparingen in de lidstaten leiden; door het grote aantal personeelsleden dat in gesloten centra werkt om aan de beveiligingsvereisten te voldoen, zou een bewaringsbeleid duurder kunnen blijken dan het onderbrengen van asielzoekers in open opvangcentra.

5. TOEZICHT EN EVALUATIE

De beoordeling van de doeltreffendheid en de efficiëntie van de nieuwe richtlijn is sterk afhankelijk van het toezicht op en de evaluatie van de voorkeursoptie. In dit verband zal de Commissie regelmatig de uitvoering van de nieuwe richtlijn in de lidstaten evalueren en daarover verslag uitbrengen. Bovendien zullen ook mechanismen voor jaarlijkse verslaglegging worden vastgesteld om toezicht te houden op de gebieden waarvan de uitvoering problematisch is gebleken tijdens de eerste fase van de asielwetgeving. Regelmatig zullen deskundigenvergaderingen blijven plaatsvinden waarin problemen in verband met de uitvoering kunnen worden besproken en beproefde methoden tussen lidstaten kunnen worden uitgewisseld.

De onderstaande tabel bevat een voorgestelde lijst van indicatoren die kunnen worden gebruikt voor de beoordeling van de resultaten en de doeltreffendheid van de voorkeursoptie voor het bereiken van de belangrijkste beleidsdoelstellingen.

Indicatoren

- Niveau van toepassing door de lidstaten van de voorgestelde wijzigingen van de richtlijn inzake opvangvoorzieningen;
- het aantal asielzoekers in een lidstaat;
- het aantal asielzoekers op de arbeidsmarkt in een lidstaat;

- het aantal asielzoekers waarvan is vastgesteld dat ze bijzondere behoeften hebben en het aantal verwijzingen naar bevoegde instellingen;
- het aantal Dublinverzoeken en - overdrachten;
- Eurodac-treffers;
- bedragen van aan asielzoekers toegekende bijstand;
- aantal personen dat een beroep doet op via het EVF gefinancierde activiteiten;
- de financiële middelen die worden uitgetrokken voor het EVF;
- de financiële middelen die worden uitgetrokken voor praktische samenwerking;
- aantal opleidingen.